

ШОН РИАРДЪН

НОВАТА ДИПЛОМАЦИЯ

The New Diplomacy
Chaun Riordan
Copyright © 2003 by *Shaun Riordan*

*This edition is published by arrangement
with Polity Press Ltd., Cambridge*

© Петър Герасимов – Константинов, превод, 2014 г.

© Станислав Иванов, корица, 2014 г.

© Книгоиздателска къща „Труд“, 2014 г.

ISBN 978-954-398-328-5

Шон Риардън

НОВАТА ДИПЛОМАЦИЯ

Превод от английски
Петър Герасимов – Константинов

Книгоиздателска къща **tryst**
София, 2014

Предговор

Тази книга бе създадена въз основа на шестнайсет години работа в британските дипломатически служби. Преди всичко съм благодарен на моята съпруга. С времето в мен растеше загрижеността, че културата и структурата на традиционните дипломатически служби вече не отговарят на предизвикателствата на съвременния свят. Дипломатическите служби вече не предоставят стойностни услуги за тези, които плащат за тях, а именно гражданите на страните, които представляват, нито пък съдействат успешно за стабилизиране на все по-несигурния и опасен свят. Настоящата книга няма за цел да дава категорични оценки по темата. По-скоро тя цели да предизвика един важен според мен, дебат, ако трябва да се избегнат някои от най-лошите опасности в новото столетие. Събитията от 11 септември само показаха, и то твърде ясно, че живеем в свят, изложен на големи рискове, свят, в който дори и гражданите на единствената глобална свръхсила не са вече в безопасност; реалност – резултат на провали в международната политика. Книгата не е голяма и се плъзга по много теми, които сами по себе си заслужават отделни теоретични разработки. Надявам се, че и други хора ще имат куража да подхванат, даже по-детайлно, тези теми, независимо дали са съгласни, или не с мои-

те встъпителни анализи. Надявам се също, че и самите дипломати няма да пренебрегнат критичните бележки, защото те и преди бяха склонни към критичност, а и конструктивно се включваха в подобни дебати.

Книгата несъмнено е критична към дипломатическите служби, включително и към тази, която някога плащаше заплатата ми. В същото време книгата не цели атака срещу самите дипломати – нито към бивши колеги, нито към тези от други служби. Във всички сектори работят умни и способни дипломати, посветени на служене на своите страни. Много от тях са били готови на сериозни жертви в името на работата си. Критиката ми е насочена преди всичко към културата и структурите, което обяснява защо техните жертви са постигали толкова малко.

Като начинаещ автор би трябвало да благодаря на много хора. Много бивши колеги в течение на годините ми помагаха да оформя моите умозаклучения. Няма да ги притеснявам, като ги изреждам поименно. В същото време мога да спомена други: Джон Грей, Марк Лиънард, Пери Шести, Джон Уджър и Пол Ормъроуд ми оказаха голяма помощ с преценките си за отделни откъси от книгата, както и анонимните читатели към издателство „Полити“. Дейвид Хелд подкрепи проекта и любезно предложи да публикува произведението. Моите редактори проявиха търпение, далеч по-голямо от това, което очаквах.

Преди всичко трябва да благодаря на съпругата си Джени и синовете ми Томас и Фергюс за тяхната любов, подкрепа и грижа.

Посвещавам на Джени, Томас и Фергюс

ВСТЪПЛЕНИЕ

Модерната дипломация и дипломатическите служби израстват в резултат на развитието на нацията-държава, особено през втората половина на XIX столетие. Тяхната основа е стабилната суверенна държава, в която съществува общо съгласие за национална идентичност. Най-значимата им роля е да действат като канал за комуникации между отделните правителства. Крайният продукт на общуването им е външната политика, определяна като „междудържавни връзки“. Това няма почти нищо общо с характера на отделните държави и проблемите на вътрешната политика. Дипломатите – като отделна каста – са възпитани да презират обикновеното политиканстване и да се отнасят към международната политика като към херметически затворен свят, който трябва да бъде оставен на професионалистите (т. е. на тях).

В началото на двайсет и първото столетие всички тези постулати бяха или са на път да бъдат премахнати. А същевременно прави впечатление колко малко са се променили структурите на външнополитическите механизми и на дипломатическите служби. Въпреки че съществуват различия в акцентите или стила,

забележително е колко много се повтарят въпросните структури в различните страни независимо от богатство или идеология.

Въпреки различните декларации и твърдения традиционната дипломация може да се похвали с твърде малко обективност в политическите си действия, макар че в следвоенния период този неуспех, поне частично, бе прикриван от последвалата Студена война и нейните реалности. Но примерите в това отношение могат да включват отношенията на САЩ с Третия свят, както и взаимоотношенията на Британия с Европа и с всички страни от Близкия изток. Дипломатите винаги са склонни да сочат другите за виновни за собствените си неуспехи: неуместно намесващите се политици, неразумното поведение на други страни, общата непредсказуемост в международните работи. Постоянното редуване на провали показва обаче добре прикриваните недостатъци в механизма на правене на политики и в работата на дипломатическите мисии.

Някои от тези дефекти са специфични за конкретните дипломатически служби и разкриват различните подходи в механизмите за правене на политика. Настояването на Британия например за политически неутралитет на нейните дипломати и пренебрегването на политическите съветници претоварва министрите при взимане на политически решения. Подценяването на координацията, раздробяването на властта в системата на САЩ предизвиква в редица външни служби прояви на съпернически и често противоречащи си политики (обратно – консенсусният подход при координиране на политиката, установен в Британия, задушава пък политическия дебат).

Френският стремеж към постигането на деликатни и политизирани цели, без предварително координиране със съюзниците, много често създава неудобства на нейните дипломати. Други проблеми обаче са общи за повечето, ако не за всички, политически машини.

Ключов недостатък е така нареченият „реалистичен подход“ към международните отношения. Това е отричането на етичните елементи във външната политика, а също така пренебрегване на естеството на режимите в други държави. Според тази теория, която дълго време доминираше в традиционната дипломация, задграничните представители трябва да преследват кратковременните интереси на своите страни, без оглед на други фактори. Този подход води след себе си редица други неудачи. На първо място – международните работи са една хаотична активност, която трябва да бъде управлявана по възможно най-добрия начин. Сроковете за размисъл, определяни за дипломатите, са винаги недостатъчни, кратки. Външнополитическите машини са неспособни да си поставят дългосрочни цели, а след това да търсят начин да ги осъществят. Анализът е също краткосрочен (добил известност радикален британски доклад по планиране, подготвен през 1989-а, предвижда възможността за обединяване на двете части на Германия в срок от... четирийсет години). Същевременно мисленето в кратки срокове постига само краткосрочни изгоди. Умиротворителната политика през 30-те години на двайсети век би трябвало да е достатъчен пример, за да се осъди целият подход.

Крайт на Студената война донесе серия от нови предизвикателства: рухването на комунизма, разпадането на някои държави и възникването на незрели,

дивиди държави, които са извън контрола на суперсилите. Традиционната дипломация се оказва лице в лице пред трудното изискване да се справя с тези предизвикателства. Нейните традиционни средства за преговори, международните конференции, търговското ембарго и ограничени военни действия се провалиха печално в Югославия, Африка и Близкия изток. Когато в САЩ се задълбочи дебатът на тема „Кой изтърва Русия“, голяма част от вината се падна на дипломатите. Там, където можеше успешно да се установи гражданско общество – основна характеристика за стабилна демократична държава (т. е. в по-голямата част от Източна Европа), външното доверие се насочи към различните неправителствени организации (НПО), към политическите партии и фондации като „Сорос“.

Но всичко това не може лесно да обясни защо геополитическият свят стана далеч по-сложен с разпада на Съветския съюз. Устоите, върху които се основаваше традиционната дипломация, са сериозно подкопани през последните години. Този процес неизбежно ще се ускорява. Начинът, по който поддържахме външнополитическите отношения, се нуждае от промяна, отразяваща новия свят.

Глобализацията е дума, която създава както яснота, така и много объркване. Разбира се, не може да се отрече, че в съвременния, взаимносвързан свят проблемите ни станаха глобални. Икономика, търговия, финанси, човешки права, околна среда и организирана престъпност – всичко това са сложни въпроси, които днес трябва да решаваме на международно равнище. Макар и някои от тези проблеми да са присъствали винаги в международните отношения (напр. условия-

та за търговия), това представлява голяма намеса на дипломатическия свят във вътрешната политика и в политическите програми на отделни страни.

Контекстът на международните отношения се революционизира от технологиите. Леснотата на съвременното въздушно пътуване означава, че държавните лидери нямат нужда винаги да разчитат на посланиците си, които ги представляват в чужбина. Организирането на международни „срещи на върха“, на конференции и двустранни визити означава, че държавните ръководители много често познават далеч по-добре чуждите лидери, с които преговарят, отколкото самите дипломати. Същото се отнася и за търговските ръководни дейци: необходимостта да търсят съвет от посолства или дипломати, които да им подготвят срещите, също е намаляла до голяма степен.

Масовите туристически пътувания дават възможност на широки слоеве от обществеността да се запознаят по-добре и да проявяват интерес към чужди държави. Един от факторите в британската обществена реакция по повод гражданската война в Югославия бе това, че много хора прекарваха ваканциите си там. Когато това е съчетано и с информации по международните въпроси – днес излъчвани в реално време от електронните медии и интернет, – вътрешното обществено мнение определено се намесва в сметките на външнополитическите актьори. Докато дипломатите се оплакват от „ефекта CNN“, той подсили значението на моралните съображения при оценка на отделните режими. Отсъствието на етичния акцент несъмнено е един от структурните недостатъци на съществуващата традиционна дипломация.

Съвременните комуникации също така предоставят на правителствата пряк достъп до информация, без да трябва да разчитат на посолствата за нея. Скоростта на електронните медии често пъти принуждава посолствата панически да си играят „на гоненица“ с информацията в усилията си да бъдат полезни на своите правителства. В това отношение интернет мрежата дори открива още по-големи възможности. Един държавен деец в определена столица, разполагащ с компютърен терминал, не само има достъп до широк кръг информация, но освен това може да създаде виртуална мрежа от контакти, далеч по-широка от тази, която му осигурява един дипломат, изпратен на място, разчитащ на контакти лице в лице. Макар че това не може да измести ценността на личните връзки, то означава, че дипломатите днес трябва да оправдават съществуването си (и разходите си) много повече „в добавена стойност“ (ако използваме икономическия термин). А те невинаги са способни да сторят това.

Извън общоприетия интернет, други развиващи се технологии предлагат или скоро ще предложат на правителства и дипломати цял арсенал нови средства за дистанционно наблюдение и за сложни моделиращи техники. Между последните например са добре развитите вече *размити когнитивни карти* и *размити невронни мрежи*, които все още рядко се използват от професионалистите в международните отношения.

Още по-дълбоки са обществените и политическите промени, които придружават технологичната революция. Въпреки че некролозите за смъртта на държавата-нация може да са преждевременни, нейната променяща се природа и начинът, по който тя се отнася

към света, все повече подкопава принципите на традиционната дипломация. Международните отношения днес действат на различни нива и вече не минават през един-единствен портал – този на двустранните (или дори многостранни) посолства.

На свръхнационално равнище организации като ООН, СТО, НАТО и ЕС или ограничават свободата на действие на членовете си или отнемат отбранителните и външнополитическите им роли. Единствената суперсила, останала в света – САЩ, също не е напълно изолирана от този процес. Въпреки слабото представяне на ООН при налагане на международния ред и закон политическите актьори в САЩ се чувстват спънати най-малко в усилията си да действат съобразно своя авторитет. В рамките на НАТО Щатите трябва да влачат със себе си своите съюзници и в някои случаи да отстъпват пред исканията им. Най-впечатляващ е случаят със Световната търговска организация (СТО), която по принцип е творение на САЩ, но в чието дейност днес САЩ се оказват подчинени – както и всяка друга държава.

Това се наблюдава още по-ясно при малките или средните по размер сили, които вече не могат да действат сами на международно равнище. Най-поразителният пример са държавите – членки на ЕС. След като бе възприет принципът за Обща външна и отбранителна политика (ОВОП), необходимостта от координация в Брюксел, а и извън рамките на ЕС все по-отчетливо поставя под въпрос необходимостта от поддържане на отделни политически служби в трети страни. След като вече са установени гражданските права в ЕС, много по-ефикасно би било в чужбина те

да се защитават чрез механизмите на ЕС, отколкото от консулствата на отделните държави членки. Вътре в рамките на ЕС политическата координация и лобирването са съсредоточени в Брюксел. Посолствата все повече се занимават с вътрешни, а не с традиционните външнополитически проблеми. Но в бъдеще тези проблеми също ще бъдат решавани в Брюксел или пък – чрез преки комуникации между ръководителите, както това вече става в повечето случаи при работата на ОВОП.

На поднационално равнище регионалните и градските управи се превръщат в ключови гнездови точки в глобалната мрежа. Взаимоотношенията им често заобикалят националните посолства или чрез преки контакти в електронната мрежа, или чрез местни представителни служби. Необременени от тежестта на традицията, те са по-гъвкави при използване на съвременните технологии и методи за защита и налагане на своите интереси. Когато са намесени и посолствата, може да се окаже, че те не защитават и не се борят за интересите на нацията държава, а служат на поднационални управленски кръгове, чиято политика и култура доста се различава, а понякога дори е в конфликт с тази на правителствата, които дипломатите представляват.

Интернет и обществото на глобалните мрежи предлагат нагледни примери за този процес, който се спуска дори и още по-надолу. Днес – чрез мрежата – отделните граждани могат да преминават граници, обединени по-скоро от различни теми, а не от показателя националност. Кампаниите на „Грийнпийс“ и други НПО, антиглобалистките протести и дори за-

патистите в Чиапас* показват колко ефикасна може да бъде работата през глобалните мрежи. Доколкото могат да влияят и да затрудняват действията на правителствата на всички нива, те се превръщат във важен елемент в международната политика, а все още към тях традиционната дипломация няма никакво отношение.

Тези промени имат своето отражение и в „културната“ и „публичната“ дипломация. Традиционните дипломатически служби не смятат представянето на културни или политически ценности за една от основните си функции, оставяйки ги на такива институции като Информационната служба на Съединените щати, Гьоте институт, Британския съвет или Световната служба на Би Би Си. Неотдавна те осъзнаха, че само работата с правителствата не е достатъчна и че – особено в демокрациите от западен тип – влиянието им трябва да бъде разширено до сферите на политическия дебат с цел създаване на интелектуален климат, в който могат да процъфтяват определени политически инициативи. За да бъдат ефикасни, подобни дейности има нужда от промоция на общата културна съвкупност от ценности и идеи, върху които израства правителствената политика. Но същевременно става все по-безсмислено това да се върши на национално равнище. На едно равнище системите от основни ценности (т. е. демокрация, човешки права, значение на гражданското общество) са еднакви за повечето

* Чиапас, един от 32-те федерални щата на Мексико; Емилиано Запата, водач на Мексиканската революция от 1910 г.; Запатистко движение, възникнало през 1990 г. – Бел. пр.

западни или европейски страни. Ако националните посолства или културни институти се съревновават помежду си при тяхното представяне, те рискуват да подкопаят ефекта на тези ценности в трети страни. На друго равнище раздробяването на политическата и културна нация, описано по-горе, прави по-трудно определянето кои ценности са наистина „национални“. Дипломатите рискуват, представяйки ценности на определен регион, класа или политическа партия за „национални“, или вече остарели ценности. Там, където националният консенсус отслабва и силата на западните общества се изразява по-скоро в разнообразието от ценности и идеи, неправителствени организации, университети и групи в гражданското общество, използващи мрежовите възможности и постиженията на новите технологии, могат да се окажат по-ефективни от правителствените институции.

Многонационалните корпорации също са играчи в новия дипломатически свят. Тяхната икономическа сила, съчетана с глобалните им мрежи, които често изместват (и превъзхождат) тези на традиционните дипломатически служби, ги прави по-влиятелни, отколкото много държавни органи. Вмешателството им вече не се ограничава до тясно определени търговски интереси. Най-напредничавите и прозорливите вече се домогват до водеща роля при оформянето на всяко бъдещо глобално управление.

Много пъти дипломатите са притискани да се отнасят по-сериозно към търговските промоции. Въпреки че те твърдят, че успешно се занимават с това, в много случаи изпълнението им е далеч от убедителното. В търговския свят обаче традиционната дипломация се

сблъсква с промени, съответстващи на онези в политическия свят. На многонационално равнище много компании избягват откритата национална идентификация. Трансграничните формации и обединения често затрудняват проблема кое посолство би трябвало да представи определена компания. Във всяко събитие на това ниво много от компаниите имат по-добър достъп – както до информацията, така и до факторите, вземащи решения, отколкото посолствата. Често пъти те се отнасят с недоверие към предложението да споделят важна търговска информация, която би позволила на дипломатите да се включат в играта (ироничен огледален образ на най-голямата мания на дипломатите – опазването на тайната).

Някои дипломатически служби (както и британските) решиха да се съсредоточат върху промоцията на малки и средни предприятия (МСП), оставяйки без достатъчно време и ресурси за фирмения сектор. Намаляване на интереса към фирмения сектор може да крие опасности, най-вече липса на разузнаване относно решения и действия на международните корпорации, които биха могли да бъдат жизненоважни за икономиката на страната (например дипломатическата служба на Британия не успя да предвиди решението на фирмата BMW да се изтегли от сътрудничеството с „Роувър“). Но дори и по-активните МСП все повече използват интернет и компании от частния сектор, за да заобикалят посолствата като източник на пазарна информация и умение при промоция на стоки за износ. Това не е учудващо, доколкото повечето дипломати нямат непосредствен търговски опит, както и задълбочена и точна представа за компаниите, които

се опитват да лансират. Опасността от този подход е, че все повече дипломати започват да се занимават с представяне на по-слабите МСП с ограничен експортен потенциал и с намаляваща възвръщаемост на инвестициите – нещо, засягащо пряко данъкоплатците. В този контекст по-добър модел може да бъде немският, при който промоциите за износ и свързаните с това служби са съсредоточени в търговски обединения, финансирани и пряко контролирани от търговски камари в самата Германия.

Недостигът на квалифицирани или опитни професионалисти проличава във всички аспекти от търговската дейност на дипломатическите служби. Традиционният модел на кариерен дипломат с широка обща подготовка, който по принцип може да работи във всяка сфера от външнополитическата дейност, вече не е подходящ. Съвременните международни отношения изискват специалисти – било то експерти по характера на многонационалните организации, по фирмени финанси, по международни търговски преговори или по въпроси на околната среда. Вече не е достатъчно дори и теоретичното познание. Дипломатическите служби все по-често вече използват специалисти с опит от други сектори на правителството. В бъдеще тази дейност ще се разпростре до академичните среди, до света на бизнеса, медиите и политиката. Малко вероятно е дългогодишната служебна кариера, върху която се основава традиционната дипломатическа служба, да надживее притока от утвърдени специалисти, наети по конкретен, срочен договор.

Това, което важи за отделните личности, може да се окаже истина и за самите дипломатически служби.

Повечето от тях реагират на променящите се международни условия, като зариват главите си в пясъка. Когато политиците настояват за промяна, това засяга само незначителните, помощни личности – усилията на дипломатите са насочени предимно към опазване на основните структури и свързаните с тях престиж и привилегии. Професионалните дипломати водят тежка борба за задържане на контрола върху външната политика. Но подобна борба е обречена на неуспех. В самите САЩ Държавният департамент никога не е могъл да поддържа монопол върху външната политика. Напоследък Департаментът по търговията демонстрира мускули в преговорите с Китай и ЕС. В рамките на ЕС, където външните министри доскоро си пазеха територията, се чуват призови за браншови европейски министерства с министри, чиито седалища да са в Брюксел. Външните министри ще се съсредоточат върху отношенията извън ЕС и дори тогава ще бъдат държани изкъсо от ОВОП и от растящото участие на Европейската комисия в търговията, околната среда и други международни проблеми. В Британия външното министерство вече изпробва подобен подход със своите отдели за ЕС – те вече са сведени до слабо подобие на далеч по-мощния Европейски секретариат към правителствения кабинет. И все пак въпреки тези промени мрежите на посолствата зад граница се поддържат – на практика със същите вътрешни структури, както преди петдесет – сто години.

Разрушаването на монопола на външните министерства над външната политика предлага възможности за свеж поглед към начина, по който поддържа международните отношения – със създаването

на нови органи и институции, подготвени за света на глобалните мрежи, в който живеем. Малко вероятно е да се повтори моделът на традиционните дипломатически служби – „един размер, подходящ за всички“. Ключът за решението се крие в определянето на необходимите конкретни функции, а след това и да се определи на какво равнище да се действа (свръхнационално, национално, поднационално или неправителствено). Механизмите за правене на външна политика трябва да се преобразуват, за да отразят фрагментирането на традиционната дипломация и да бъдат по-ефикасни при определяне на целите и стратегиите. За да стане това, дипломатите трябва да действат по-политически и да бъдат по-малко изключителни, привилегирани. Както се рушат преградите между вътрешната и външната политика заедно с монопола на правителството върху международните отношения, така и бъдещите усилия ще бъдат насочвани по-скоро към координация, отколкото към диктат. Подобни органи ще бъдат многопластови, ще отразяват различните равнища, на които може да действа и да бъде прилагана съответната политика. Националните посолства в чужбина биха могли да изчезнат, да бъдат заместени от представителни офиси на различни политически нива, заети с определени функции. Правителствата заедно могат да се откажат от някои общи функции, включително промоциите на стоки за износ и от консулските служби, като поверят тези задължения на организации от частния сектор.

Тъй както глобалното интернет общество продължава да се развива, вероятно ще продължи и раздробяването на традиционната дипломация. От този

процес не е защитена нито една страна, колкото и да е могъща. В един сложен международен ред ние се нуждаем от по-гъвкави и разнообразни средства, за да оцелеем.

Това няма да е удобно за много от дипломатите. Те са свикнали на сигурността на живота в „службата“ и се смятат за особена прослойка – над другите обществени служители. Радикалната промяна има своята цена, например загубата на „екипния дух“, позволяващ на много дипломати да работят, макар и при отблъскващи битови условия. Но дипломатите не могат, нито би трябвало да са изолирани от крупните промени, преминаващи като буря през останалата част от обществото. Колективната им заслуга за това, че служат на онези, които им плащат, или че се приспособяват към един променящ се свят, не е достатъчна, за да оправдае привилегированото им положение.